



Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Zentrum für Nordamerika – Forschung (ZENAF)
Center for North American Studies

**ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte
(ZAF)**

Nr. 1 / 2004

Jochen Hils

**Zwischen Hyperdemokratie und »Minderheitstyrannie«.
Die USA zu Beginn des 21. Jahrhunderts**

Copyright © by Jochen Hils

Zentrum für Nordamerika-Forschung
Center for North American Studies

Johann Wolfgang Goethe-Universität
Robert-Mayer-Strasse 1
60054 Frankfurt / Main

Tel.: (069) 798 28521 / 22
e-mail: zenafdir@em.uni-frankfurt.de
homepage: <http://www.uni-frankfurt.de/zenaf>
Federal Republic of Germany

Abstract:

Am Beginn des 21. Jahrhunderts wird der Zustand der US-Demokratie kontrovers diskutiert. Während manche Beobachter eine zu hohe Responsivität des politischen Systems gegenüber den Ansprüchen seiner Bürger entdeckt haben wollen und deshalb von *demosclerosis* und einer Hyperdemokratie sprechen, in welcher der Volkswille in einen unantastbaren, göttlichen Rang erhoben worden sei, kommen andere zu dem Schluss, dass die Gründerväter im Hinblick auf ihre handlungsanleitende Furcht vor einer »Tyrannei der Mehrheit« ganze Arbeit geleistet und ein nahezu unüberwindbares System von Vetopositionen geschaffen hätten, das Partikularinteressen strukturell bevorzuge und deshalb nur in Ausnahmesituationen die Mehrheitspräferenzen der Bürger in Politik umsetze. Kurzum: Die Furcht der *Federalists* vor einer »Mehrheitstyrannei« habe einer »Minderheitstyrannei« Tür und Tor geöffnet.

Der Artikel versucht die Vereinigten Staaten in diesem Spannungsbogen zu verorten. Ziel ist es, die Qualität der amerikanischen Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts zu problematisieren. Dabei werden auch die Entwicklungen nach dem 11. September berücksichtigt.

Inhalt:

1.	Rückständige Ausnahmenation? Diagnosen zum gegenwärtigen Zustand der US-Demokratie	5
2.	Politische Gleichheit, Volksherrschaft und Konstitutionalismus: Zur Bestimmung der Demokratie und ihrer Qualität	9
3.	Plebiszitäre Tendenzen: Die US-Demokratie in historischer Perspektive	13
4.	Von der »Minderheits- zur »Mehrheitstyrannie«? Die US-Demokratie nach dem 11. September	22
	Literatur	25

1. Rückständige Ausnahmen?

Diagnosen zum gegenwärtigen Zustand der US-Demokratie*

„Our eighteenth-century Constitution has become a major obstacle to achieving democratic government in the twenty-first century.“¹

Es scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass der US-Demokratie etwas Besonderes, ja Einzigartiges anhaftet. Diese Spielart des *American Exceptionalism* wird auch von führenden Demokratietheoretikern vertreten. So formuliert Robert Dahl unumwunden:

„Many Americans appear to believe that our constitution has been a model for the rest of the democratic world. Yet among the countries most comparable to the United States and where democratic institutions have long existed without breakdown, not one has adopted our American constitutional system. It would be fair to say that without a single exception they have all rejected it (...) Indeed, among the twenty-two older democracies, our system is unique.“²

Daran dürfte sich auch in Zukunft kaum etwas ändern. Hatte die US-Verfassung in der Vergangenheit – vor allem für viele lateinamerikanische Staaten – noch Vorbildcharakter, so haben die mehr als zwanzig jungen Demokratien, die nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Ostblocks entstanden sind, allesamt darauf verzichtet, dem institutionellen Design der Vereinigten Staaten nachzueifern. Vor diesem Hintergrund spricht Andrew Arato von einem „dramatisch schwindenden Einfluss des amerikanischen Regierungsmodells auf die gegenwärtige Ausgestaltung der Demokratie“³. Die US-Demokratie – ein Auslaufmodell?

* Der Artikel ist eine überarbeitete Version eines Vortrags, der im November 2004 auf der Jahrestagung der Sektion Politikwissenschaft in der DGfA gehalten wurde. Für wertvolle Hinweise und Kommentare danke ich Hans-Jürgen Puhle, Christian Lammert und Jürgen Wilzewski.

¹ William E. Hudson, *American Democracy in Peril: Eight Challenges to America's Future* (4. Aufl.), Washington D.C. 2004, S. 26.

² Robert A. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven (CT)/London 2001, S. 41 u. 43. Diese Aussage bezieht sich auf jene Staaten, die (mindestens) seit 1950 durchgehend demokratisch organisiert waren. Bei diesen reifen oder stabilen Demokratien handelt es sich um Australien, Belgien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz sowie um die Vereinigten Staaten selbst (*ebd.*, S. 164, Table 1). Zur Erläuterung seines Befunds setzt sich Dahl mit dem Föderalismus (inklusive Zweikammersystem und ungleicher Repräsentation), der rechtlichen Kontrolle exekutiver und legislativer Akte durch die Judikative sowie dem Wahl-, Parteien- und präsidentiellen System der USA auseinander (*ebd.*, S. 43-72).

³ Andrew Arato, *The New Democracies and American Constitutional Design*, in: *Constellations* 7 (September 2000) 3, S. 316-340 (318), meine Übersetzung. Durch eine Zusammenführung der entsprechenden Kriterien von Juan Linz, Giovanni Sartori sowie Mathew Shugart und John Carey definiert Arato ein präsidentielles Regierungssystem wie folgt: 1. Der Regierungschef und die Legislative werden direkt vom Volk gewählt. 2. Ihre Amtszeiten sind strikt festgelegt. 3. Der Regierungschef ist gleichzeitig Staatsoberhaupt. 4. Die Mitglieder der Exekutive werden durch parlamentarische Vertrauensvoten weder ernannt noch entlassen. 5. Der Präsident besitzt nur schwache legislative Befugnisse und/oder sehr begrenzte Dekretvollmachten. Sobald wenigstens zwei dieser Kriterien nicht erfüllt sind, liegt nach Aratos Auffassung kein präsidentielles System US-amerikanischer Prägung vor (*ebd.*, S. 317 u. 338, Fn. 6).

Innerhalb der Gruppe der reifen oder stabilen Demokratien gilt nicht nur das institutionelle Gesamtgefüge der Vereinigten Staaten als einzigartig. Vielmehr wird auch einzelnen Elementen innerhalb des demokratischen Regimes häufig ein Ausnahmecharakter oder zumindest ein sehr großer Seltenheitswert bescheinigt.⁴ Allem voran ist hier das präsidentielle Regierungssystem zu nennen.⁵ Dahl hebt aber auch die extrem ungleiche Repräsentation der US-Bürger in der zweiten Parlamentskammer hervor, deren Ausmaß unter allen föderal organisierten Staaten der Welt nur noch von Brasilien und Argentinien übertroffen würde.⁶ Jenseits der formellen Struktur des demokratischen Regimes wird oft – um hier nur ein besonders prominentes Beispiel zu nennen – der einzigartige Charakter der direkten Vorwahl betont. Der Befund, dass Parteinominierungen sonst überall in den Händen der politischen Parteien selbst liegen, dass das amerikanische System der Kandidatennominierung für öffentliche Ämter in der Welt einzigartig ist,⁷ trifft insofern zu, als die Demokratisierung der Kandidatennominierung über die USA hinaus sich in der Regel durch eine geringere Inklusivität mit Blick auf die *selectorate* – die Körperschaft, die den Kandidaten auswählt – auszeichnet.⁸

Während die Besonderheit, wenn nicht gar Einzigartigkeit der US-Demokratie im Kern unumstritten scheint, scheiden sich die Geister an der Frage, worin dieser Ausnahmecharakter besteht, was seine Konsequenzen sind und ob man sie unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zu begrüßen oder zu beklagen hat. Der Dissens setzt bereits dann ein, wenn es um eine Zustandsbeschreibung der amerikanischen Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts geht. Während manche Beobachter das sich zunehmend verschärfende Problem einer zu hohen Responsivität des politischen Systems gegenüber den Ansprüchen seiner Bürger entdeckt haben wollen und vor diesem Hintergrund pointiert von *demosclerosis* und einer *hyperdemocracy* sprechen, in welcher der Volkswille

⁴ Ich folge hier Dieter Fuchs, der zwischen der formellen und informellen Struktur einer liberalen Demokratie unterscheidet. Zur formellen, konstitutionell festgelegten Struktur zählen das Regierungssystem und das Wahlsystem. Zusammen bilden beide das demokratische Regime eines Landes (Dieter Fuchs, Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und Veto-Spieler-Ansatzes, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS III 00-205, Berlin 2000, S. 6-8).

⁵ „Among the twenty-two advanced democracies”, so Dahl, „the United States stands almost alone in possessing a single popularly elected chief executive endowed with important constitutional power – a presidential system“ (Dahl, How Democratic Is the American Constitution?, S. 62). Ähnlich der Befund bei Juan J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, Baltimore (MD)/London 1994, S. 3-87 (4); Hudson, American Democracy in Peril, S. 46.

⁶ Dahl, How Democratic Is the American Constitution?, S. 49. Der Extremfall: Die Bürger im am wenigsten besiedelten US-Bundesstaat (Wyoming) sind im Vergleich zu jenen im bevölkerungsreichsten (Kalifornien) im Verhältnis von sieben zu eins überrepräsentiert (*ebd.*, S. 50).

⁷ Anthony King, The Vulnerable American Politician, in: British Journal of Political Science 27 (Januar 1997) 1, S. 1-22 (5); Samuel J. Eldersveld/Hanes Walton Jr., Political Parties in American Society (2. Aufl.), Boston (MA)/New York 2000, S. 174.

⁸ Vgl. dazu die Beiträge in *Party Politics* 7 (Mai 2001) 3, die sich theoretisch-konzeptionell und in vergleichender Perspektive mit der Thematik befassen. Ein Überblick zu den verschiedenen Vorwahltypen in den US-Bundesstaaten findet sich bei John F. Bibby, Politics, Parties, and Elections in America (5. Aufl.), Belmont (CA) 2003, S. 161, Table 5.1.

unantastbaren, göttlichen Rang erlangt habe,⁹ kommen andere zu dem Schluss, dass die Gründerväter im Hinblick auf ihre handlungsanleitende Furcht vor einer »Tyrannei der Mehrheit« ganze Arbeit geleistet und ein schier unüberwindbares System von (institutionellen) Vetopositionen geschaffen hätten,¹⁰ das strategisch gut positionierte und/oder gut organisierte Einzelinteressen strukturell bevorzuge und deshalb nur in Ausnahmesituationen die Mehrheitspräferenzen der Bürger in Politik umsetze. Kurzum: Die Furcht der *Federalists* vor einer »Mehrheitstyrannei« habe einer »Minderheitstyrannei« Tür und Tor geöffnet. So argumentiert William Hudson:

„The specter of majority tyranny was, of course, the primary rationale for the separation of powers from the beginning. But it is a rationale based on a unproven assumption: that majority tyranny is somehow a greater danger than minority tyranny. The Founders, who were preoccupied with the former, set up a system that (...) actually facilitates the latter.“¹¹

In der Hoffnung, das politische System der Vereinigten Staaten damit demokratischer, d.h. aus seiner Perspektive responsiver gegenüber den Mehrheitspräferenzen der US-Bürger zu machen, plädiert Hudson (wie viele andere vor ihm auch schon) deshalb für eine Reform des politischen Systems in Richtung einer parlamentarischen Demokratie.¹²

Zwischen den beiden Extremdiagnosen einer unverhältnismäßig responsiven Hyperdemokratie und einer nur in Ausnahmesituationen responsiven »Minderheitstyrannei« findet sich eine Zwischenposition, die allerdings an beträchtlichen logischen Unausgeglichheiten krankt. So heben Lawrence Jacobs und Robert Shapiro einerseits Daten hervor, die auf eine sinkende Responsivität des politischen System der USA gegenüber

⁹ Vgl. King, *The Vulnerable American Politician*, S. 9 u. 21; Dieter Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 151-179 (176); John Haskell, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Boulder (CO) 2001, S. 14.

¹⁰ Es ist alles andere als ein Zufall, dass das Konzept des Vetospielers – wie der Begründer des so genannten Vetospielertheorems betont – unter anderem auf das in der US-Verfassung verankerte Prinzip der *checks and balances* zurückgeht (George Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, in: *British Journal of Political Science* 25 (Juli 1995) 3, S. 289-325 (301)).

¹¹ Hudson, *American Democracy in Peril*, S. 52. Die Gefahr einer »Tyrannei der Mehrheit« wurde in der US-amerikanischen Politikwissenschaft des 20. Jahrhunderts in der Tat bei weitem niedriger veranschlagt als die Bedrohung, die aus dem disproportionalen Einfluss kleiner, aber gut organisierter Interessengruppen erwächst. So der Befund bei Donald J. Maletz, *Tocqueville's Tyranny of the Majority Reconsidered*, in: *Journal of Politics* 64 (August 2002) 3, S. 741-763 (742).

¹² Hudson, *American Democracy in Peril*, S. 25-61; auch Dahl bezieht hier eine dezidierte Position: „For a very long time, almost throughout my whole career, my institutional concerns have been the undemocratic tendencies of the presidency (...) I also have grave doubts that the American so-called two-party system is really a very desirable solution. I think I would be much happier with proportional representation and a multiparty system“ (David R. Cameron *et. al.*, Roundtable Discussion: Politics, Economics, and Welfare, in: Ian Shapiro/Grant Reeher (Hrsg.), *Power, Inequality, and Democratic Politics: Essays in Honor of Robert A. Dahl*, Boulder (CO) 1988, S. 153-167 (166)). Bei Arato findet sich ein detailliertes Konzept zur Umwandlung der USA in ein semi-präsidentielles System (Arato, *The New Democracies*, S. 334-337), was ihm mittelfristig machbarer erscheint als die vollständige Parlamentarisierung.

den Mehrheitspräferenzen der Bürger seit den 1970er Jahren hinzuweisen scheinen – womit das Argument einer allmählich ausufernden »Minderheitstyrannie« an Plausibilität gewänne. Gleichzeitig vertreten sie die Auffassung, dass die US-Bürger immer häufiger von politischer Seite via Massenmedien manipuliert würden, da strategische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der amerikanischen Mediendemokratie (dazu mehr in Kapitel 3) eine zunehmend wichtige Bedeutung erlangt habe. An die Stelle einer „substanziellen Responsivität“ des politischen Systems sei damit nach und nach eine „instrumentelle Responsivität“ getreten: Vordergründig handelten US-Politiker zwar verstärkt nach den Mehrheitspräferenzen der Bürger. Allerdings würden sie diese Präferenzen immer häufiger zuvor selbst manipulativ herstellen.¹³ Abgesehen davon, dass Jacobs und Shapiro den Begriff der Manipulation nicht operationalisieren, bleiben sie uns auch die Antwort darauf schuldig, wie eine sich verbreiternde Kluft zwischen Politikergebnissen und den Mehrheitspräferenzen der Bürger logisch mit dem Sachverhalt einer zunehmend verfälschten Responsivität in Einklang zu bringen ist.

Inwieweit sich ein politisches System gegenüber den (authentischen) Mehrheitspräferenzen seiner Bürger responsiv verhält, ist – so wird im Folgenden argumentiert werden – ein entscheidendes Kriterium, um die demokratische Qualität eines Gemeinwesens zu bestimmen. Dieser demokratische Standard darf jedoch nicht verabsolutiert, sondern muss mit einigen notwendigen Qualifizierungen versehen werden. Mit dieser Thematik wird sich der folgende Teil des Artikels (Kapitel 2) befassen. Ziel ist es, zunächst den normativen Maßstab zu begründen, mit dem die Qualität der US-Demokratie dann problematisiert werden soll. Dazu wird in einem historisch angelegten Abschnitt im Weiteren (Kapitel 3) versucht, die Vereinigten Staaten zwischen den beiden oben genannten Extremdiagnosen zu verorten. Der Kernbefund lautet hier, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen – um die Begrifflichkeiten John Haskells zu gebrauchen – „populism and constitutionalism“¹⁴, das in der politischen Kultur der USA von Anfang an vorhanden war, schrittweise zu Gunsten des populistischen Pols aufgelöst wurde. Dieser Befund scheint zwar in die Richtung einer normativ wünschenswerten Hyperdemokratie zu deuten. Die Bewegung zum populistischen Pol wurde aber von Anfang an von Versuchen begleitet, die Meinungsbildung der US-Bürger systematisch via Massenmedien zu beeinflussen. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten erweist sich die von man-

¹³ Lawrence R. *Jacobs*/Robert Y. *Shapiro*, Politics and Policymaking in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness, in: Jeff *Manza*/Fay Lomax *Cook*/Benjamin I. *Page* (Hrsg.), Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy, Oxford (u.a.) 2002, S. 54-75. Ich selbst bevorzuge für den hier beschriebenen Zusammenhang den Begriff der verfälschten Responsivität. Vgl. dazu im Detail Jochen *Hils*, Repräsentation, Kommunikation, Information. Mediendemokratie und die militärische Interventionspolitik der USA am Beispiel des Kosovo (1998-1999), Frankfurt a. M. 2003 (unveröffentlichtes Buchmanuskript), S. 62-75.

¹⁴ *Haskell*, Direct Democracy or Representative Government?, S. 147. Haskell führt an gleicher Stelle aus: „The fundamental difference is manifested in opposing ideas about how the political system derives its legitimacy – the populists believing that legitimacy comes from popular majorities and the constitutionalists maintaining that the people express their sovereignty by subscribing to republican principles.“

chem Beobachter so benannte *agency democracy* der Vereinigten Staaten (dazu mehr in Kapitel 3) damit als ein zweischneidiges Phänomen.

Der Schlussteil des Artikels (Kapitel 4) geht vor dem Hintergrund dieses Kernbefunds kurz der Frage nach, ob die Vereinigten Staaten infolge des »Kriegs gegen den Terror« dauerhaft Einbußen an demokratischer Qualität hinnehmen werden müssen und ob sie sich angesichts der neuen äußeren Bedrohung womöglich gar endgültig zu dem entwickeln, was die Gründerväter am meisten fürchteten: eine »Tyrannei der Mehrheit«.

2. Politische Gleichheit, Volksherrschaft und Konstitutionalismus: Zur Bestimmung der Demokratie und ihrer Qualität

„A political system is democratic to the extent that, and only to the extent that, it involves realization of responsive rule.“¹⁵

Etymologisch betrachtet erscheint der Begriff »Demokratie«, der die beiden griechischen Komponenten *demos* (Volk) und *kratein* (Herrschaft) enthält, zunächst unzweideutig – er bedeutet Regierung oder Macht des Volkes.¹⁶ Dennoch existiert eine enorme Vielfalt von Begriffsdefinitionen, die – folgt man David Beetham – allerdings weniger einen Grunddissens über das Wesen der Demokratie an sich als vielmehr einen Disput über den Grad ihrer Wünschbarkeit und Praktikabilität offenbaren.¹⁷ Andererseits weisen Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle und ihre Forschungsgruppe zurecht nachdrücklich darauf hin, dass die Demokratie nicht einfach beliebig definiert werden könne. Der Begriff enthalte vielmehr eine logische und historische Kernbedeutung, die in der Verbindung von Volkssouveränität, den Prinzipien der politischen Gleichheit, der Freiheit und der Herrschaftskontrolle liege.¹⁸

In der Tat besteht in den verschiedensten demokratietheoretischen Ansätzen zunächst Einigkeit darüber, dass politische Gleichheit ein demokratisches Grundprinzip ist – auch wenn hinsichtlich der konkreten (institutionellen) Umsetzung dieses Prinzips ganz verschiedene Dinge angemahnt werden können.¹⁹ In Michael Sawards normativem Gedan-

¹⁵ Michael Saward, *Democratic Theory and Indices of Democratization*, in: David Beetham (Hrsg.), *Defining and Measuring Democracy*, London (u.a.) 1994, S. 6-24 (14).

¹⁶ Fuchs, *Kriterien demokratischer Performanz*, S. 154; Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1997, S. 29.

¹⁷ David Beetham, *Key Principles and Indices for a Democratic Audit*, in: ders. (Hrsg.), *Defining and Measuring Democracy*, London (u.a.) 1994, S. 25-43 (27).

¹⁸ Wolfgang Merkel et. al., *Defekte Demokratie*. Band 1: Theorie, Opladen 2003, S. 40.

¹⁹ So konstatiert etwa Michael Saward: „Commentators of all persuasions within the broad church of democratic theory – from Schumpeterians to radical participationists – agree that political equality is a basic principle of democracy. Does it mean equal rights protection by courts? Equal votes? Equal opportunities to stand for office? Equality of resources that underpin citizenship capacities? Equal (negative) freedom? Equal opportunities, even if this means unequal resources?“ (Michael Saward, *Enacting Democracy*, in: *Political Studies* 51 (März 2003) 1, S. 161-179 (163)).

kengang ist das demokratische Prinzip der Volkssouveränität oder Volksherrschaft – in der konkreten Gestalt einer *responsive rule* – direkt aus der Ausgangsannahme politischer Gleichheit abzuleiten:

„The only general rule that can reasonably follow on from the equality assumption is that: substantive policy, and political and administrative actions performed under substantive policy, must correspond to the express preferences of a majority of citizens (...) There should be necessary correspondence between acts of government and the equally weighted express wishes of citizens with respect to those acts.“²⁰

Eine ganze Reihe weiterer Autoren benennt Volkssouveränität oder Volksherrschaft dezidiert als Kernprinzip oder Leitidee der Demokratie bzw. als *das* Demokratieprinzip schlechthin und meint damit in erster Linie responsive Herrschaft.²¹ So kommt auch Dieter Fuchs zu dem gleichen Schluss wie Saward: In der modernen repräsentativen Demokratie sei die größtmögliche Steuerung der Regierenden durch die Regierten oder (aus der Perspektive der Regierenden) die größtmögliche Responsivität der Politik gegenüber den Präferenzen des Demos der nahe liegendste normative Maßstab. Je mehr eine real existierende Demokratie diesem Ideal genüge, desto demokratischer sei sie.²²

Alle zuvor genannten Demokratietheoretiker sind sich gleichwohl bewusst und darin einig, dass eine *demokratische* Mehrheitsherrschaft nur eine *beschränkte* Mehrheitsherrschaft sein kann – eine in der die Rechte der Minderheit respektiert werden.²³ Die gemeinhin mit dem Konzept der *liberalen* Demokratie assoziierten politischen und bürgerlichen Grundrechte müssen nicht nur deshalb (in einer Verfassung) garantiert und (durch einen Rechtsstaat) wirksam geschützt werden, um eine »Mehrheitstyrannie« oder Wahldespotie zu verhindern, mit der das demokratische Grundprinzip der Volksherrschaft selektiv interpretiert und auf Kosten der politischen Gleichheit verabsolutiert würde.²⁴ Vielmehr stellen diese Rechte die Grundbedingung für eine wirksame Kontrolle der Regierung bzw. eine responsive Herrschaft und damit die zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit sowie den Bestand der Demokratie selbst dar.²⁵ Vor diesem

²⁰ Saward, *Democratic Theory and Indices of Democratization*, S. 13.

²¹ Merkel et. al., *Defekte Demokratie*, S. 40 u. 44; Fuchs, *Kriterien demokratischer Performanz*, S. 154. Fuchs verortet als Ausgangspunkt dieses weit reichenden Konsenses eine häufig zitierte Bestimmung von Dahl, der sich eine ganze Reihe von Demokratietheoretikern angeschlossen hätte: „I assume that a key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals“ (Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven (CT)/London 1971, S. 1, zit. nach Fuchs, *Kriterien demokratischer Performanz*, S. 162). In der Tat entwickelt etwa Beetham das zweite seiner beiden grundlegenden Demokratieprinzipien, *popular control* (beim ersten handelt es sich um *political equality*), ausdrücklich unter Rekurs auf die Bestimmung Dahls (Beetham, *Key Principles and Indices*, S. 28 u. 41, Fn. 6).

²² Fuchs, *Kriterien demokratischer Performanz*, S. 155 u. 162.

²³ Sartori, *Demokratietheorie*, S. 40.

²⁴ Sartori bringt dies treffend auf den Punkt: „Wenn die Demokratie mit der reinen Mehrheitsherrschaft gleichgesetzt wird, so wird dadurch ein Teil des demos eo ipso zu einem non-demos“ (*ebd.*, S. 42); ähnlich Fuchs, *Kriterien demokratischer Performanz*, S. 164.

²⁵ Beetham, *Key Principles and Indices*, S. 29; Saward, *Democratic Theory and Indices of Democratization*, S. 16-17; Merkel et. al., *Defekte Demokratie*, S. 42 u. 43.

Hintergrund differenziert Fuchs den demokratischen Standard aus: Ein politisches System, das eindeutig die Schwelle zur liberalen Demokratie überschritten hat, ist demnach zwar um so demokratischer, je größer die *majoritäre* Responsivität der Politie für die Präferenzen des Demos hinsichtlich der Realisierung von *Politikzielen* ist. Gleichzeitig gilt aber, dass es um so demokratischer ist, je größer die *protektive* Responsivität der Politie mit Blick auf die Veränderung von *Verfassungsnormen* ausfällt.²⁶

Wenn auch zurecht Wert darauf gelegt wird, Demokratie und Verfassungsstaat als konzeptionelle Begrifflichkeiten und empirische Tatbestände voneinander zu unterscheiden,²⁷ ist heutzutage gleichwohl die Auffassung weit verbreitet, dass zwischen Volkssouveränität auf der einen und Rechtsstaat sowie Konstitutionalismus auf der anderen Seite kein inhärenter Widerspruch besteht und sich beide Prinzipien wechselseitig ergänzen.²⁸ Völlig spannungsfrei ist das Verhältnis zwischen ihnen angesichts der in Theorie und Praxis deutlich erkennbaren Tendenz hin zur Konstitutionalisierung einer ganzen Bandbreite von Rechten jedoch nicht. Auf dieses Problem weist Saward hin:

„If a full range of demanding social and economic (and perhaps ecological) rights were to be constitutionalized, little would be left for ‘ordinary’ democratic decision. We can hypothesize that even if a full democracy were possible, it would not be desirable, since in a sense it would undermine itself.“²⁹

Auf der theoretischen Ebene stellt sich das Problem dann freilich nicht, wenn zur Bestimmung der Demokratie und ihrer Qualität demokratische Prinzipien von vornherein ausschließlich auf die politische Sphäre im engeren Sinne angewandt werden. Diesem Pfad folgt etwa Dahl – auch wenn er eine Reorganisation der Wirtschaft nach demokratischen Prinzipien projiziert.³⁰ Für Merkel sind sozioökonomische Faktoren ebenfalls nur dann für die politische Qualität einer Demokratie von Bedeutung, wenn das demo-

²⁶ Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz, S. 162-166. Protektive Responsivität meint im Kern qualifizierte Mehrheiten und damit Minderheitenschutz. Die größte protektive Responsivität läge dann vor, wenn die Präferenzen jedes Bürgers bei einer Entscheidung berücksichtigt würden.

²⁷ „Wer nicht zwischen Demokratie- und Verfassungsstaatsstruktur unterscheidet“, so etwa Manfred Schmidt, „übersieht, dass eine Demokratie mit einem schwachen Verfassungsstaat eine mehrheitlich legitimierte Barbarei zu Stande bringen könnte“ (Manfred G. Schmidt, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 181-199 (185)).

²⁸ Merkel et. al., Defekte Demokratie, S. 43.

²⁹ Saward, Democratic Theory and Indices of Democratization, S. 19. Hier ist etwa die cosmopolitische Theorie von David Held zu nennen (David Held, Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge 1995), zu der Saward angesichts der großen Bandbreite von Rechten, die Held konstitutionalisiert wissen möchte, treffend resümiert: „In short, the cosmopolitan model appears to shift the balance between constitutionalism and democracy in favour of the former“ (Michael Saward, Reconstructing Democracy: Current Thinking and New Directions, in: Government and Opposition 36 (Oktober 2001) 4, S. 559-581 (562)). Eine demokratietheoretisch inspirierte Kritik an der ausufernden »Rechtekultur« in den USA findet sich bei Hudson, American Democracy in Peril, S. 122-129.

³⁰ Robert A. Dahl, Democracy and Its Critics, New Haven (CT)/London 1989, S. 324-332.

kratische Grundprinzip der politischen Gleichheit infolge extremer sozioökonomischer Ungleichheit real nicht mehr hergestellt werden kann.³¹

Inwieweit die hier skizzierte Begrenzung des Demokratiebegriffs (normativ) gerechtfertigt ist, kann in diesem Rahmen nicht erörtert werden. Eine genaue Grenzlinie, jenseits derer demokratische Mehrheitsherrschaft unbeschränkt sein soll, wird deshalb im Folgenden nicht gezogen. Statt dessen wird im historisch angelegten Kapitel 3 ausschließlich danach gefragt werden, wie es um die grundsätzliche Fähigkeit des politischen Systems der Vereinigten Staaten bestellt ist, im Hinblick auf die Realisierung von *Politikzielen* responsiv auf die (authentischen) Mehrheitspräferenzen seiner Bürger zu reagieren. Ein Mehr oder Weniger an Demokratie wird also zunächst nur in dieser Hinsicht skizziert. Eine weitere Problematik wird damit vorerst ausgeblendet: Die Frage, wann die USA in ihrer Geschichte die Schwelle zur (eingebetteten) liberalen Demokratie eindeutig überschritten hatten und wann nicht. So wird zurecht argumentiert, dass die Vereinigten Staaten nicht nur von der Staatsgründung bis zum Bürgerkrieg, sondern auch in den folgenden hundert Jahren auf der subnationalen Ebene eindeutig die Kriterien für eine defekte Demokratie des (ethnisch-)exklusiven Typus' erfüllten, zumal der afroamerikanischen Bevölkerung in den Südstaaten in diesem Zeitraum de facto das Wahlrecht und die damit verbundenen politischen Teilhaberechte vorenthalten wurden.³²

Selbst mit Dahls minimalistischer Demokratiedefinition, von der das komplexere Konzept der eingebetteten (liberalen) Demokratie ausgeht,³³ kann der Status der USA als Demokratie für den oben genannten Zeitraum zumindest mit einem Fragezeichen versehen werden. Dahl bezeichnet die modernen Demokratien, die im Gegensatz zu den anti-

³¹ Wolfgang *Merkel*, »Eingebettete« und defekte Demokratien. Theorie und Empirie, in: Claus *Offe* (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a. M./New York 2003, S. 43-71 (58). Im Rahmen des Konzepts der eingebetteten Demokratie tauchen sozioökonomische Faktoren lediglich als Funktionsbedingungen der Demokratie, nicht als Bestandteil der Demokratiedefinition auf (*Merkel et. al.*, *Defekte Demokratie*, S. 60-62; Hans-Jürgen *Puhle*, *Democratic Consolidation and »Defective Democracies«*, Frankfurt a. M. 2004 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 9).

³² *Merkel et. al.*, *Defekte Demokratie*, S. 242; *Puhle*, *Democratic Consolidation and »Defective Democracies«*, S. 11; Manfred G. *Schmidt*, *Political Performance and Types of Democracy: Findings From Comparative Studies*, in: *European Journal of Political Research* 41 (Januar 2002) 1, S. 147-163 (158). Die exklusive (defekte) Demokratie wird von Merkel, Puhle und ihrer Forschungsgruppe im Wesentlichen so definiert: „Unser Begriff der Exklusion orientiert sich an der Forderung möglichst inklusiver Partizipationsrechte und somit an der Frage, inwieweit die Präferenzen der Bürger Eingang in die politische Willensbildung und in die Wahlentscheidungen finden können. Dies ist nicht gegeben, wenn nennenswerte Teile der Bevölkerung vom allgemeinen Wahlrecht ausgeschlossen sind“ (*Merkel et. al.*, *Defekte Demokratie*, S. 70).

³³ *Merkel et. al.*, *Defekte Demokratie*, S. 49. Dahls sieben Institutionen der Polyarchie (vgl. *Dahl*, *Democracy and Its Critics*, S. 221) finden sich im Konzept der eingebetteten Demokratie als die Teilregime »Wahlen«, »politische Teilhaberechte« und »effektive Regierungsgewalt« wieder. Die anderen beiden Teilregime – »bürgerliche Freiheitsrechte« und »horizontale Gewaltenteilung«, die zusammen die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaats bilden – gehen über Dahls Demokratiedefinition hinaus (vgl. *Merkel et. al.*, *Defekte Demokratie*, S. 57, Tabelle 2; *Puhle*, *Democratic Consolidation and »Defective Democracies«*, S. 6 u. 8). Mit der Beeinträchtigung eines Teilregimes ist ein bestimmter Idealtypus einer defekten Demokratie verbunden. So mündet etwa eine Beschädigung des Wahlregimes in eine exklusive Demokratie.

ken auf dem Repräsentationsprinzip beruhen, als Polyarchien.³⁴ Zwei Kernmerkmale charakterisieren deren politische Ordnung: Die Staatsbürgerschaft erstreckt sich über einen relativ hohen Anteil der Erwachsenen (*inclusiveness*) und die Rechte der Staatsbürgerschaft beinhalten die Möglichkeit, gegen die ranghöchsten Regierungsmitglieder zu opponieren und sie abzuwählen (*public contestation*).³⁵ Auch wenn Dahl keine Schwellenwerte dafür angibt, wie stark eines der beiden Kernmerkmale beeinträchtigt sein muss, damit ein politisches System nicht mehr als Polyarchie bezeichnet werden kann,³⁶ bleibt festzuhalten, dass die Vereinigten Staaten mit Blick auf das erste Grundcharakteristikum bis in die 1960er Jahre hinein ein erhebliches Defizit aufwiesen.

Die Frage nach Defekten der US-Demokratie wird zum Schluss noch einmal aufgegriffen, wenn es darum geht, die Entwicklungen nach dem 11. September unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten in Bezug zur Fähigkeit des politischen Systems zu setzen, auf die (authentischen) Mehrheitspräferenzen seiner Bürger responsiv zu reagieren.

3. Plebiszitäre Tendenzen: Die US-Demokratie in historischer Perspektive

„(T)he United States appears to be almost unique in the world in being a country that has never accepted the notion of a clear cut division of labour between governors and governed but instead has retained a remarkably pure version of agency democracy as its fundamental ideal.“³⁷

Wenn die USA heute manchem Beobachter als populistische Demokratie par excellence, als das Land erscheinen, in dem die Stimme des Volkes das größte Gewicht hat,³⁸ so mutet das zunächst wie eine Ironie der Geschichte an. Denn für die Gründerväter war eine hohe Responsivität des politischen Systems kein erstrebenswertes Ziel. Im Gegen-

³⁴ Polyarchie lässt sich mit »Herrschaft der Vielen« übersetzen. Liberale Demokratien, in denen die Ausübung der Herrschaft auf mehrere Institutionen verteilt ist, sind polyarchische oder polykratische Systeme. Die antike Demokratie Athens war dagegen monokratischer Natur (Fuchs, Typen und Indizes demokratischer Regime, S. 7).

³⁵ Dahl, *Democracy and Its Critics*, S. 220. Das erste Kriterium zielt in Fuchs' Worten auf die Menge der erwachsenen Bevölkerung eines Landes, die das Wahlrecht hat, das zweite auf den Wettbewerb zur Besetzung von Regierungspositionen, der letztlich von den Wählern mittels freier und fairer Wahlen entschieden wird (Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz, S. 160).

³⁶ Die Bestimmung von solchen Schwellenwerten ist nicht die Sache von normativen Demokratietheoretikern. Dahl spricht das Problem zwar wiederholt an (Dahl, *Democracy and Its Critics*, S. 6, 117, 177, 240 u. 316), löst es aber nicht auf. Ähnlich verfährt Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz, S. 160-162.

³⁷ King, *The Vulnerable American Politician*, S. 10. Das Konzept der *agency democracy* umreißt King so: „(T)hose who govern a country should function as no more than the agents of the mass of the people of that country. The governors' job is not to act independently and to take whatever decisions they believe to be in the national interest. Rather, their job is to reflect faithfully, in all their actions, the view of the majority of the people, whatever those views happen to be“ (ebd., S. 9/10).

³⁸ Haskell, *Direct Democracy or Representative Government?*, S. 10; für eine weiter gehende Begriffsdefinition vgl. Hans-Jürgen Puhle, Was ist Populismus?, in: Helmut Dubiel (Hrsg.), *Populismus und Aufklärung*, Frankfurt a. M. 1986, S. 12-32.

teil: Angesichts ihrer aristokratisch-republikanischen Grundhaltung, die in der Furcht vor einer »Mehrheitstyannei«, der Abneigung gegen Partei(ung)en und dem Misstrauen gegenüber der direkten oder »reinen« Demokratie zum Ausdruck kam,³⁹ verfolgten die *Federalists* das Ziel, die Responsivität der Politie durch voneinander unabhängige (repräsentative) Institutionen, die sich wechselseitig in Schach halten sollten, zu dämpfen.⁴⁰ Die in diesen Institutionen agierenden Politiker sollten zwar (vorzugsweise mittelbar) vom Volk gewählt werden, dann aber als *trustees*, nicht als *delegates* ihr Mandat oder Amt wahrnehmen. Das war das genaue Gegenprogramm zu einer *agency democracy*. Dahl hält zum aristokratischen Republikanismus treffend fest:

„In the aristocratic republican view even though the people, the many, ought to have an important role in government, because they are more to be feared than trusted their role ought to be a limited one. To aristocratic republicans, perhaps the most difficult constitutional problem is to create a structure that will sufficiently restrain the impulses of the many.“⁴¹

Der aristokratische Republikanismus der *Federalists* war im inneramerikanischen Diskurs freilich nicht unumstritten. Die *Antifederalists* vertraten einen radikaleren, demokratischen Republikanismus und befürworteten – unter den Vorzeichen lokaler Selbstregierung – die größtmögliche politische Beteiligung des Volkes.⁴² Politische Parteien sahen sie als das praktikabelste Mittel gegen die Zersetzung des Vertrauens zwischen Regierenden und Regierten in einer großen System an.⁴³ Schien der Konflikt zwischen den beiden politischen Lagern mit der Ratifizierung der Verfassung – von Richard Hofstadter pointiert als „Constitution against Parties“⁴⁴ charakterisiert – zunächst zu Ungunsten der *Antifederalists* entschieden, so führte der dezidierte Nationalisierungskurs von Finanzminister Alexander Hamilton in der Washington-Administration schon bald zur Spaltung der *Federalists*. Im Zuge der ordnungspolitischen Auseinandersetzung mit der sich formierenden »Opposition« der demokratischen Republikaner, die das Gedankengut der *Antifederalists* im Kern fortführten, begann sich das erste Parteiensystem der USA zu etablieren. Die *Federalists* schieden allerdings schon bald aus dem Wettbewerb der Parteien aus. Ihr Antiparteienaffekt führte dazu, dass sie nur rudi-

³⁹ Für alle drei Sachverhalte symptomatisch ist der von James Madison verfasste Federalist Nr. 10.

⁴⁰ Hudson, *American Democracy in Peril*, S. 33.

⁴¹ Dahl, *Democracy and Its Critics*, S. 26.

⁴² Haskell, *Direct Democracy or Representative Government?*, S. 23.

⁴³ Sidney M. Milkis, *Political Parties and Constitutional Government: Remaking American Democracy*, Baltimore (MD)/London 1999, S. 3.

⁴⁴ Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley (CA) 1969, S. 40-73. Juan Linz zufolge werden präsidentielle Systeme häufig aufgrund einer Feindseligkeit gegenüber politischen Parteien oder gar dem demokratischem Pluralismus an sich bevorzugt (Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy*, S. 86, Fn. 93). Hinsichtlich der Auswirkungen eines präsidentiellen Systems auf den Stellenwert politischer Parteien spricht Linz von einem inhärenten unverkennbaren Antiparteiensentiment, das in einer reduzierten Regierungsbildungsfunktion zum Ausdruck komme (Juan J. Linz, *Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes*, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (Hrsg.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford (u.a.) 2002, S. 291-317 (292)).

mentäre außerparlamentarische Organisationsstrukturen aufbauten, was zu ihrem politischen Niedergang beitrug.⁴⁵

Wie Hudson zurecht feststellt, wurden die mehrheitsfeindlichen Tendenzen der Verfassung in der US-Geschichte durch eine Mischung von präsidentieller Führung und politischer Parteiorganisation überwunden.⁴⁶ Im Kern lässt sich resümieren, dass die Partei(organisation) das Instrument des 19. Jahrhunderts war, während mit ihrem Niedergang und Bedeutungsverlust im 20. Jahrhundert Führungsstrategien wie *going public* in den Vordergrund traten.⁴⁷

Man kann die Entstehung und die Transformation der US-Parteien von Eliten- oder Honoratiorenparteien in dezentral organisierte moderne Massenparteien rein utilitaristisch deuten: Wie bei den alten konservativen und liberalen Parteien Europas gingen Ansätze zur Parteibildung von einer parlamentarischen Elite (der *party in public office*) aus, die aus Gründen des Machterhalts eine Parteibasis außerhalb des politischen Systems (die *party on the ground*) aufbaute.⁴⁸ Wie der Antiparteienaffekt der *Federalists* zeigt, der sich negativ auf ihre Organisationsstrukturen auswirkte, spielten aber auch ideelle Faktoren hier eine gewichtige Rolle. So deutet Sidney Milkis den Ursprung und die dezentrale Organisation der US-Parteien, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von den demokratischen Republikanern und vor allem von ihren politischen Erben, den Demokraten, vorangetrieben wurde, als Ausdruck ideeller ordnungspolitischer Präferenzen, als eine populistische Korrektur der Verfassung:

„Political parties were founded as part of a program to modify the original Constitution so that it would conform in practice to many of the principles of antifederalism. These political associations served the purposes of those who shared the Antifederalist commitment to local self-government but joined Jefferson in accepting the Constitution as a work in progress, hoping to shape it by amendment, interpretation, and practice.“⁴⁹

⁴⁵ Milkis, *Political Parties and Constitutional Government*, S. 3-4 u. 13-21; Helmut Klumpjan, *Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Opladen 1998, S. 69-119; Paul Allen Beck/Frank J. Sorauf, *Party Politics in America* (7. Aufl.), New York 1992, S. 21.

⁴⁶ Hudson, *American Democracy in Peril*, S. 26.

⁴⁷ *Going public* wird in Samuel Kernells Standardwerk als Strategie definiert, mit welcher der Präsident über die Köpfe seiner politischen Kollegen in Washington an ihre Wählerschaft appelliert, um Zustimmung zu seiner Person und Politik zu erzwingen (Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington D.C. 1986, S. 1).

⁴⁸ Ludger Helms, *Parteiorganisationen und parlamentarische Parteien in der amerikanischen Präsidentschafts-demokratie*, in: ders. (Hrsg.), *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen 1999, S. 307-329 (310); Richard S. Katz/Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies*, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (Hrsg.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford (u.a.) 2002, S. 113-135.

⁴⁹ Milkis, *Political Parties and Constitutional Government*, S. 16.

Gegen diese dezentralisierende Verfassungskorrektur wandte sich am Beginn des 20. Jahrhunderts die Reformbewegung der *Progressives*.⁵⁰ Ihr Ziel war die Wiederherstellung des nationalen Charakters der Verfassung, eine Emanzipation der nationalen Verwaltung von den Zwängen der dezentral organisierten (und vielerorts korrupt gewordenen) Massenpartei. Ein noch zu schaffender Exekutivapparat auf Bundesebene sollte – unter Führung des Präsidenten – die Partei aus ihrer Schlüsselstellung innerhalb des politischen Systems verdrängen.⁵¹ Für Haskell besteht das womöglich wichtigste Vermächtnis der progressivistischen Reformbewegung darin, den Populismus radikalisiert und nationalisiert zu haben:

„(P)erhaps the most important legacy of the Progressives was the spread of certain notions – that the only cure for the corruption inherent in representative government is more democracy, and that the populist theory of democracy applies at the federal level, not just at the state and local levels.“⁵²

Die Einführung der direkten Vorwahl, dazu gedacht, den subnationalen Parteiorganisationen das Nominierungsmonopol zu entziehen, war eines der Instrumente, mit dem man hoffte, die Präsidentschaft aus den Fesseln parochialer parteipolitischer Kräfte befreien zu können. Das Ziel war, wie es Herbert Croly unumwunden formulierte, den Kandidaten zur wohlwollenden Diktatur über seine Partei zu befähigen.⁵³

War sie einmal verwirklicht, konnte sich diese wohlwollende Diktatur freilich nur auf die außerparlamentarische nationale Partei und nicht auf die Parlamentsfraktionen erstrecken, die sich durch die Einführung der Kongress-Vorwahlen ebenfalls sukzessive von den subnationalen Parteiorganisationen emanzipieren konnten und somit gestärkt wurden. Ebenso wie die Etablierung der wohlwollenden Diktatur, die erst mit der Ausweitung der präsidentiellen Vorwahlen nach 1968 endgültig vollzogen war,⁵⁴ war die Verselbstständigung der Kongressfraktionen – im Sinne einer Summe von unabhängi-

⁵⁰ Die folgenden Ausführungen beziehen sich in erster Linie auf die so genannten *New Nationalists*, eine zentrale Strömung des Progressivismus, die an der Wiederauferstehung des Nationalismus' Alexander Hamiltons arbeitete und nach eigenem Bekunden ein neo-hamiltonianisches Projekt betrieb (*ebd.*, S. 71 u. 177). Die politischen Ziele der *New Nationalists* kristallisierten sich in jener *Progressive Party*, die im Jahre 1912 vom ehemaligen US-Präsidenten Theodore Roosevelt (1901-1909) gegründet wurde (*Klumpjan*, Die amerikanischen Parteien, S. 344-348).

⁵¹ *Milkis*, Political Parties and Constitutional Government, S. 40; Martin *Shefter*, Political Parties and the State: The American Historical Experience, Princeton (NJ) 1994, S. 77.

⁵² *Haskell*, Direct Democracy or Representative Government?, S. 33.

⁵³ Herbert *Croly*, Progressive Democracy (With a New Introduction by Sidney A. Pearson Jr.), New Brunswick (NJ)/London 1998, S. 344. Croly war eine intellektuelle Führungsfigur der progressivistischen Bewegung. Von ihm ging der Hauptimpuls zu einer Reform auf Bundesebene aus (*Klumpjan*, Die amerikanischen Parteien, S. 340).

⁵⁴ Mitte des 20. Jahrhunderts waren fast alle Kandidatennominierungen für den Kongress dem *primary*-Modus unterworfen. Dagegen bildeten die Delegierten aus »Vorwahl-Staaten« bis zum Jahr 1972 zu keinem Zeitpunkt eine absolute Mehrheit bei den *national conventions* der beiden großen Parteien, auf denen der jeweilige Präsidentschaftskandidat nominiert wird (Peter F. *Galderisi*/Marni *Ezra*, Congressional Primaries in Historical and Theoretical Context, in: *dies.*/Michael *Lyons* (Hrsg.), Congressional Primaries and the Politics of Representation, Lanham (MD) (u.a.) 2001, S. 11-26 (11)).

gen, den Typus des politischen Entrepreneurs⁵⁵ verkörpernden Amtsinhabern – allerdings ein langfristiger Prozess. Erst die Synergie zwischen der Expansion der Vorwahlen, dem Niedergang der so genannten Parteimaschinen, der Schwächung der Parteiidentifikation in der Bevölkerung und dem Aufstieg des Fernsehens besiegelte in den 1960er Jahren endgültig den Niedergang der modernen Massenpartei und beschleunigte die Emanzipation der Kandidaten und Amtsinhaber von der Partei im Wahlkampf und politischen Alltag.⁵⁶ Pointiert formuliert könnte man mit Milkis vor diesem Hintergrund zu dem Schluss kommen, dass die von den *Progressives* angestrebte »außerordentliche Isolierung« der Präsidentschaft von Anfang an ihre Grenzen hatte, dass der Präsident von Parteizwängen nur befreit wurde, um von einer aufsässigen politischen Umgebung erneut versklavt zu werden.⁵⁷

Während und nach der *Progressive Era* begegneten Präsidenten dieser ständig drohenden Gefahr einer erneuten politischen Versklavung, die ihre Emanzipationsversuche begleitete, immer häufiger mit einem Aufbau und Ausbau sowie einer Professionalisierung von Kommunikationsressourcen,⁵⁸ um sich über künstlich erzeugten Wählerdruck politischen Spielraum zu verschaffen. Sie fanden günstige Rahmenbedingungen vor: Die parteipolitische Ausrichtung der Presse machte unter dem Eindruck des progressivistischen Angriffs auf die Parteien allmählich dem so genannten objektiven Journalismus Platz, der seinerseits auf den Idealen der Reformbewegung fußte.⁵⁹ Als institutionelle Verkörperung des Fortschritts geriet die Präsidentschaft, die mit ihrem stetig wachsenden PR-Apparat das ihrige dazu beitrug, zunehmend ins mediale Rampenlicht, der Kongress als Hort der rückständigen parochialen Parteipolitik dagegen medial ins Hintertreffen. Da der objektive Journalismus die Berichterstattung der US-Medien bis zum Vietnamdebakel und der Watergate-Affäre entscheidend prägte, resultierte daraus

⁵⁵ Vgl. dazu Jens Borchert/Gary Copeland, USA. Eine politische Klasse von Entrepreneuren, in: Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, Opladen 1999, S. 456-479.

⁵⁶ John H. Aldrich, Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America, Chicago (IL)/London 1995, S. 241-274; Söhnke Schreyer, Neue Politiker und Parteiströmungen im Kongress. Zum Wandel der Struktur politischer Entscheidungsprozesse (1959-1994), Frankfurt a. M./New York 1997, S. 37.

⁵⁷ Milkis, Political Parties and Constitutional Government, S. 170.

⁵⁸ Grundlegend dazu Stephen Ponder, Managing the Press: Origins of the Media Presidency, 1897-1933, New York 1998; vgl. zur Genese der Öffentlichkeitsarbeit der Exekutive auch Jochen Hils, Asymmetrische Kommunikation? – »Newsbeats«, »Sound Bites« und US-Fernsehnachrichten im Vorfeld des Golf- und des Kosovokrieges, in: Ulrich Albrecht/Jörg Becker (Hrsg.), Medien zwischen Krieg und Frieden, Baden-Baden 2002, S. 75-95 (75-76); Jochen Hils, Manipulation oder Symbiose? – Medien und politische PR im Kosovokrieg, in: Reinhard Mutz et. al (Hrsg.), Friedensgutachten 2001, Münster (u.a.) 2001, S. 217-226 (217-218); Jochen Hils/Jürgen Wilzewski, Von der »imperialen« zur »medialen« Präsidentschaft. Medieninformation, gesellschaftliche Partizipation und US-Außenpolitik am Beispiel des Golfkrieges 1991 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 02/1999), Frankfurt a. M., S. 15-19.

⁵⁹ „(T)he press elaborated a novel occupational ethic“, so Richard Kaplan, „which drew upon cultural ideals articulated in the Progressive reform movements. Journalists defined themselves as impartial technical experts, providing factual and authoritative news accounts of the day’s events. They saw themselves as serving the public interests, and above the contamination of politics“ (Richard L. Kaplan, Politics and the American Press: The Rise of Objectivity, 1865-1920, Cambridge 2002, S. 16).

eine (strukturelle) asymmetrische Kommunikation zu Gunsten der Exekutive, die von journalistischer Seite häufig gänzlich unhinterfragt blieb.⁶⁰

Nach den politisch turbulenten 1960er Jahren stieg die Bedeutung von *going public* für den Präsidenten massiv an. Die von den *Progressives* angestrebte und von den Protagonisten des *New Deal* (zumindest in Teilen) verwirklichte autonome Exekutive war so lange ein erfolgreiches Modell gewesen, wie der Führungsanspruch des Präsidenten im Kern nationaler Konsens war. Mit dem Bruch dieses Konsenses und der darauf folgenden Umstrukturierung des Kongresses zu Beginn der 1970er Jahre standen sich in der nationalen Arena zwei personalisierte bzw. individualisierte Institutionen gegenüber, deren (parteipolitische) Verbindungen untereinander nur noch marginal waren. Bereits während der Präsidentschaft von Jimmy Carter, der die Nominierung seiner Partei nur infolge der Expansion der Vorwahlen hatte gewinnen können, zeigte sich, dass *unified government* weniger denn je eine Garantie für den Präsidenten war, seinen politischen Initiativen im Kongress Gesetzeskraft zu verleihen.⁶¹

Noch weniger konnte der *chief executive* in der Folge allerdings auf ein kooperatives Verhalten der Legislative unter den Bedingungen von *divided government* hoffen,⁶² das infolge der schwindenden Parteienidentifikation in der Bevölkerung⁶³ und dem damit einhergehenden *ticket splitting* schon bald zur Regel wurde. Besonders negativ für seine Durchsetzungsfähigkeit wirkte sich aus, dass mit der parteipolitischen Polarisierung in der Legislative infolge der landesweiten Homogenisierung und Polarisierung der Vorwahlwählerschaft allmählich jene konservativen Demokraten und liberalen Republikaner aus den Fraktionen verschwanden,⁶⁴ die für politische Aushandlungsprozesse unerlässlich gewesen waren. Angesichts von zunehmend ideologisch geschlossenen und politisch unbeweglichen Fraktionen war die Herstellung von medialer Öffentlichkeit

⁶⁰ „No interpretation of any kind“, so fasst Daniel Hallin unter Rekurs auf eine Aussage des Journalisten Tom Wicker die Quintessenz des objektiven Journalismus pointiert zusammen. „If the president says, ‚Black is white‘, you write, ‚The president said black is white‘“ (Daniel C. Hallin, *The »Uncensored War«: The Media and Vietnam*, Berkeley (CA) (u.a.) 1989, S. 71).

⁶¹ So etwa das Argument bei Milkis, *Political Parties and Constitutional Government*, S. 132-133.

⁶² David Mayhews häufig zitierter Befund, wonach parteipolitische Konstellationen für die Verabschiedung wichtiger Gesetzesvorhaben praktisch irrelevant sind, wird heute aus methodischen Gründen angezweifelt. Vgl. dazu den Überblick bei James P. Pfiffner, *The President and Congress at the Turn of the Century: Structural Sources of Conflict*, in: James A. Thurber (Hrsg.), *Rivals for Power: Presidential Congressional Relations* (2. Aufl.), Lanham (MD) (u.a.) 2002, S. 27-47 (32-34).

⁶³ Dazu nur ein anschaulicher Hinweis: Laut der *American National Election Study* von 1994 brachten lediglich 17 Prozent der Befragten in jener Wahl, die zur »konservativen Revolution« führte, eine positive oder negative Haltung zur Parteizugehörigkeit von Repräsentantenhauskandidaten in offenen Rennen zum Ausdruck. In Wahlkreisen, in denen ein Amtsinhaber antrat, waren es sogar nur sechs Prozent (John E. Owens, *The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership – Committee Relations in the 104th Congress*, in: *British Journal of Political Science* 27 (April 1997) 2, S. 247-272 (267, Fn. 57)).

⁶⁴ John H. Aldrich/David W. Rohde, *The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection*, in: Lawrence C. Dodd/Bruce I. Oppenheimer (Hrsg.), *Congress Reconsidered* (7. Aufl.), Washington D.C. 2001, S. 269-292 (281, Figure 12-1); Pfiffner, *The President and Congress*, S. 34-37.

und die damit einhergehende Mobilisierung der Bevölkerung ein probates Mittel, um zumindest einzelne Parlamentarier dazu zu bewegen, ihre ideologischen Prädispositionen und/oder ihre Responsivität gegenüber der *selectorate* zu Gunsten einer Responsivität gegenüber der *electorate* in den Hintergrund treten zu lassen – zumal im Zuge der Emanzipation der Kandidaten und Amtsinhaber von der Partei im Wahlkampf und politischen Alltag ihre Sensibilität gegenüber Wählerdruck immens gestiegen war.⁶⁵

Umgekehrt kann es kaum überraschen, dass der »neue« Kongress dieser Entwicklung nicht tatenlos zusah. *Going-public*-Aktivitäten auf nationaler Ebene erfüllten dabei für die Parlamentarier fortan eine dreifache Funktion:⁶⁶ Einerseits untermauerten sie, indem sie den Kampf um die nationale Öffentlichkeit aufnahmen, ihren individuellen und kollektiven Anspruch auf aktive politische Mitgestaltung. Andererseits konnten sie auf diese Weise gleichzeitig versuchen, den ihnen vom Präsidenten auferlegten Wählerdruck von sich abzuwenden. Schließlich bestand – insbesondere für die Parteiführungen im Kongress – für Parlamentsangehörige der gleiche Anreiz wie auf Seiten des Präsidenten, über *going public* Mehrheiten in beiden Kammern zu schmieden. Damit hatten die Medien, vor allem das Fernsehen, nicht nur in Wahlkämpfen weitgehend die Rekrutierungs- und Mobilisierungsfunktionen der (lokalen) politischen Parteien übernommen, sondern diese auch im politischen Alltag als konsensstiftendes Bindeglied zwischen den Institutionen zunehmend ersetzt. Die intendierte Demontage der Parteien, die in der *Progressive Era* eingesetzt hatte, mündete folglich nicht in die von der Reformbewegung angestrebte »reine« oder direkte Demokratie, welche im Kontext moderner repräsentativer Systeme die Antithese zur Parteiendemokratie verkörpert.⁶⁷ Mit dem Fernsehen, das seine Medialität am perfektsten von allen Medien verschleiert,⁶⁸ bestand fortan nur eine scheinbar direkte Beziehung zwischen Politikern und den Bürgern.

Heute gelten die USA als Prototyp einer Mediendemokratie.⁶⁹ Im Kern besagt das hinter diesem Schlagwort stehende Konzept, dass mit einem Bedeutungsverlust der Parteien ein Wandel des Kommunikationsverhaltens der politischen Akteure eingesetzt hat. Mit zunehmend fragilen Mehrheiten in der Bevölkerung und im politischen System konfron-

⁶⁵ Auch in diesem Zusammenhang wird die Einzigartigkeit der US-Demokratie betont. So etwa bei King, *The Vulnerable American Politician*, S. 2.

⁶⁶ Vgl. zur Genese der Öffentlichkeitsarbeit des Kongresses im Detail Hils, *Repräsentation, Kommunikation, Information*, S. 143-150.

⁶⁷ Susan E. Scarrow, *Democracy within – and without – Parties*, in: *Party Politics* 5 (Juli 1999) 3, S. 275-282 (275).

⁶⁸ Siegfried J. Schmidt, *Die Wirklichkeit des Beobachters*, in: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weischenberg (Hrsg.), *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft*, Opladen 1994, S. 3-19 (17).

⁶⁹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Hils, *Repräsentation, Kommunikation, Information*; Barbara Pfetsch, »Amerikanisierung« der politischen Kommunikation? Politik und Medien in Deutschland und den USA, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41-42 (5. Oktober 2001), S. 27-36; *dies.*, *Government News Management*, in: Doris Graber/Denis McQuail/Pippa Norris (Hrsg.), *The Politics of News: The News of Politics*, Washington D.C. 1998, S. 70-93; Wolfgang Jäger, *Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, München 1992.

tiert, hätten sie sukzessive Kommunikationsressourcen aufgebaut und ausgebaut sowie professionalisiert, um Mehrheiten durch politische Öffentlichkeitsarbeit immer wieder aufs Neue herstellen zu können. Die gestiegene Bedeutung der politischen PR spiegelt sich demnach auch darin wider, dass die politischen Akteure im Zuge des Bedeutungsverlusts der Parteien eine erhöhte Sensibilität gegenüber der Wechselwählerschaft von morgen in Gestalt der aktuellen öffentlichen Meinung an den Tag legen. Uneinigkeit herrscht jedoch in der Frage, inwieweit das Konzept der Mediendemokratie einen universalen Gültigkeitsanspruch erheben kann. Die Vereinigten Staaten gelten zwar als Prototyp. Jüngst sind aber Zweifel laut geworden, ob ihnen wirklich eine Vorreiterrolle zukommt, zumal der Befund eines Bedeutungsverlusts der Parteien für die parlamentarischen Demokratien Westeuropas alles andere als unumstritten ist – auch hier scheint der Befund einer Einzigartigkeit der US-Demokratie wieder auf.

Das Konzept der Mediendemokratie macht deutlich, dass plebiszitäre Tendenzen eine Kehrseite haben, die es schwierig macht, die demokratische Qualität einer *agency democracy* eindeutig zu beurteilen: Während ein Bedeutungsverlust der politischen Parteien mit einem gestiegenen Einfluss der öffentlichen Meinung im politischen Alltag einhergeht, legt der Aufbau und Ausbau sowie die Professionalisierung von Kommunikationsressourcen auf Seiten der politischen Akteure den Schluss nahe, dass Versuche zunehmen, das Volk in seiner Meinungsbildung zu beeinflussen. Häufig ist hier von (medialer) Manipulation die Rede. Das Mehr an Demokratie im Zuge des gestiegenen Einflusses der öffentlichen Meinung würde so gesehen durch zunehmend manipulierte Präferenzen des Demos wieder verloren gehen oder womöglich gar in ein Weniger an Demokratie münden.⁷⁰ Allerdings kann von medialen Beeinflussungsversuchen nicht einfach auf eine (faktische) Manipulation des Demos geschlossen werden.⁷¹ Die Tatsache, dass in der US-Mediendemokratie inzwischen nahezu alle gesellschaftlichen und politischen Akteure (und nicht nur der Präsident) zunehmend versuchen, die öffentliche Meinung via Massenmedien zu beeinflussen, sagt noch nichts über die Qualität einer Berichterstattung und ihre Wirkung auf den Demos aus.⁷²

Der Authentizitätsgrad gesellschaftlicher Präferenzen kann auf unterschiedliche Weise bestimmt werden. Meines Erachtens müssen drei Bedingungen erfüllt sein, will man

⁷⁰ Auch die normative Demokratietheorie ist sich dieser Problematik inzwischen bewusst. So stellt etwa Fuchs fest: „In verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen ist der demokratietheoretische Status der Präferenzen derartig problematisiert worden, dass damit auch die Tragfähigkeit der Responsivität als demokratisches Kriterium in Frage gestellt wird“ (Fuchs, Kriterien demokratischer Performanz, S. 167). Zu seiner Lösung des Problems vgl. *ebd.*, S. 167-175, zu meiner Hils, Kommunikation, Repräsentation, Information, S. 62-75. Saward geht dagegen noch ohne jede Einschränkung davon aus, dass direkte Formen der Entscheidungsfindung im Vergleich zu repräsentativen unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zu bevorzugen sind, weil sie per definitionem responsiver seien (Saward, Democratic Theory and Indices of Democratization, S. 15).

⁷¹ Diesen Fehler machen etwa Jacobs und Shapiro, deren Arbeit zu Beginn als vermittelnde Position zwischen den beiden Extremdiagnosen der Hyperdemokratie und der »Minderheitstyannei« vorgestellt wurde.

⁷² Vgl. dazu im Detail Hils, Repräsentation, Kommunikation, Information, S. 131-175.

begründet von einer medialen *Manipulation* des Demos sprechen. Erstens muss ein ausreichendes Maß an dauerhafter Berichterstattung zu einem bestimmten Thema vorhanden sein, damit in diesem Zusammenhang überhaupt von medialer *Beeinflussung* die Rede sein kann. Wenn diese mediale Beeinflussung begründet als *Manipulation* bezeichnet werden soll, müssen die Bürger zweitens weitgehend ihrer Möglichkeiten beraubt worden sein, sich eine *eigenständige* Meinung zu bilden. Diese Situation ist meiner Auffassung nach um so stärker gegeben, je mehr eine einzelne politische Position oder Deutung in einem medialen Diskurs jenseits der 50-Prozent-Grenze dominant ist und durch einseitige (journalistische) Informationen zu ihren Gunsten gestützt wird. Drittens ist schließlich noch eine signifikante Präferenzänderung in Richtung der (medial) dominanten politischen Position oder Deutung unerlässlich, will man begründet von einer Manipulation des Demos sprechen.⁷³

Die Forschung kann uns bislang nur sehr wenig darüber sagen, ob faktische Manipulationen und eine verfälschte Responsivität des politischen Systems insgesamt gesehen zugenommen haben. Was inzwischen aber selbst von Benjamin Page, einem der beiden Begründer des *Rational-Public-Ansatzes*,⁷⁴ unumwunden eingeräumt wird, ist der Sachverhalt, dass alle Studien, die sich mit der öffentlichen Meinung und Politikergebnissen in den USA befasst und dabei in der Regel einen signifikanten Zusammenhang zwischen beiden Variablen festgestellt haben, wahrscheinlich das Ausmaß der (authentischen) Responsivität des politischen System überschätzt haben.⁷⁵ Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Qualität medialer Diskurse und Informationen seit den 1980er Jahren gesunken ist – nicht in erster Linie wegen der Expansion strategischer Kommunikation und PR, sondern infolge eines rigiden Konkurrenzdrucks unter den Medienunternehmen.⁷⁶ Die weitgehende Unterordnung des Kongresses unter den »Kriegspräsidenten« und die patriotisch eingefärbte Berichterstattung nach dem 11. September dürften diesen Trend – zumindest kurzfristig – weiter verstärkt haben. Damit ist die Gefahr einer Manipulation des Demos zweifellos angewachsen.

⁷³ Vgl. dazu im Detail *ebd.*, S. 62-75.

⁷⁴ Benjamin I. Page/Robert Y. Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago (IL)/London 1992.

⁷⁵ Benjamin I. Page, *The Semi-Sovereign Public*, in: Jeff Manza/Fay Lomax Cook/Benjamin I. Page (Hrsg.), *Navigating Public Opinion: Polls, Policy and the Future of American Democracy*, Oxford (u.a.) 2002, S. 325-344 (326).

⁷⁶ Dieser Befund bezieht sich in erster Linie auf das nationale Fernsehen. Vgl. dazu im Detail Hils, *Representation, Kommunikation, Information*, S. 157-171 u. 331-341.

4. Von der »Minderheits- zur »Mehrheitstyannei«? Die US-Demokratie nach dem 11. September

„What John Stuart Mill and Alexis de Tocqueville called the ‘tyranny of the majority’, which mindlessly follows convention – or perhaps mass hysteria – is clearly evident at U.S. airports, where middle-class America is positively relieved to have its luggage ransacked and shoes X-rayed, as well as to see racial profiling proceed, as long as Arab Americans are targeted rather than African Americans.”⁷⁷

Am Beginn des 21. Jahrhunderts präsentiert sich das politische System der Vereinigten Staaten als janusköpfiges Zwitterwesen: Es ist Hyperdemokratie und »Minderheitstyannei« zugleich. Ohne ein nachhaltiges Interesse der Öffentlichkeit, das hat vor allem der so genannte apathische Internationalismus der US-Bürger in den 1990er Jahren mehr als deutlich gemacht,⁷⁸ sind strategisch gut positionierte und/oder gut organisierte Einzelinteressen nach wie vor in der Lage, den politischen Entscheidungsprozess zu ihrem kollektiven Eigennutz zu blockieren oder gar zu gestalten – ohne den Demos vorher manipulieren zu müssen.⁷⁹ Umgekehrt können Zustimmungsraten von mehr als 80 Prozent, wie sie Präsident George W. Bush nach dem 11. September zuteil wurden,⁸⁰ offensichtlich – zumindest kurzfristig und in einzelnen Politikfeldern – einen faktischen Ausfall der von der amerikanischen Verfassung institutionalisierten legislativen Opposi-

⁷⁷ Nancy J. *Hirschmann*, The Future of Liberty in American Democratic Politics? Or the Future of Democracy for the Politics of Liberty?, in: Gerald M. *Pomper*/Marc D. *Weiner* (Hrsg.), The Future of American Democratic Politics: Principles and Practices, New Brunswick (NJ)/London 2003, S. 73-90 (73/74). Vgl. zu den unterschiedlichen Kontexten, auf die sich der Begriff der Mehrheitstyannei beziehen kann, *Sartori*, Demokratietheorie, S. 139-143. Für die US-Gründerväter spielte hier vor allem der Verfassungszusammenhang eine zentrale Rolle, für Mill und Tocqueville dagegen der gesamtgesellschaftliche Kontext (*ebd.*).

⁷⁸ James M. *Lindsay*, The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy, in: Foreign Affairs 79 (September/Okttober 2000) 5, S. 2-8; *ders.*, Apathy, Interest, and the Politics of American Foreign Policy, in: Bernhard *May*/Michaela Hönicke *Moore* (Hrsg.), The Uncertain Superpower: Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy After the Cold War, Opladen 2003, S. 41-55; vgl. zum (vorläufigen) Ende des apathischen Internationalismus nach dem 11. September Jürgen *Wilzewski*, Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika, in: Werner *Kremp*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 63-91 (70-77).

⁷⁹ Vgl. zum Zusammenhang zwischen apathischem Internationalismus und »Minderheitstyannei« in der US-Außenpolitik der 1990er Jahre Gert *Krell*, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen (HSFK-Report 01/2003), Frankfurt a. M., S. 37-39; Jochen *Hils*/Jürgen *Wilzewski*, Zwischen Republik und Imperium. Die Außenpolitik der USA von Clinton zu Bush, in: Hans-Jürgen *Puhle*/Söhnke *Schreyer*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt a. M./New York 2004, S. 193-221 (200-204); Jochen *Hils*, Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September, in: Werner *Kremp*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 425-458 (435-449).

⁸⁰ Jeffrey M. *Jones*, Bush Averages Near-Record 86% Job Approval Rating in Fourth Quarter, Gallup Poll Analyses, 17. Januar 2002 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr020117.asp>).

tion verursachen.⁸¹ Bricht das Interesse oder die Unterstützung der Öffentlichkeit weg, so zeigen sich allerdings schnell wieder die mehrheitsfeindlichen Tendenzen der Verfassungsstruktur.⁸² Die dauerhafte Etablierung einer »Mehrheitstyrannie« oder illiberalen (defekten) Demokratie,⁸³ in der Grund-, Menschen-, Freiheits- und Bürgerrechte (vor allem die von Minderheiten) auf dem Altar der nationalen Sicherheit geopfert werden, erscheint allein schon deshalb nicht sehr wahrscheinlich.

Allerdings gibt es auch Stimmen, die warnend darauf verweisen, dass ein noch verheerenderer Anschlag auf die Vereinigten Staaten, in dem Massenvernichtungswaffen zum Einsatz kommen könnten, die Grundkoordinaten des amerikanischen Gemeinwesens fundamental verändern würde. So befürchtete etwa der Oberkommandierende des Zentralkommandos der US-Streitkräfte, General Tommy Franks, gut zwei Jahre nach dem 11. September, dass die Bevölkerung in diesem Fall veranlasst sein könnte, die Verfassung in Frage zu stellen und eine Militarisierung des Landes zu befürworten, um weitere Anschläge mit hohen Verlusten an Menschenleben zu vermeiden. „Was faktisch darauf hinausläuft“, so Franks weiter, „dass das Gefüge unserer Verfassung Stück für Stück demontiert wird.“⁸⁴

Die Auswertung einer unmittelbar nach den Terroranschlägen von New York und Washington erhobenen nationalen Umfrage hat in der Tat ergeben, dass die Befürwortung demokratischer Werte in hohem Maße von anderen Faktoren abhängig ist und eine massive Bedrohung der nationalen oder persönlichen Sicherheit eine substantielle Bereitschaft auf Seiten der US-Bürger hervorrufen kann, sich von Rechten zu verabschieden.⁸⁵ Sollte ein noch verheerenderer Anschlag in der Zukunft mit einer massiven gesellschaftlichen Anforderung einhergehen, substantielle Grundrechte im Austausch gegen ein höheres Maß an Sicherheit zu suspendieren, dann könnte sich der populistische Charakterzug der US-Demokratie als Steigbügelhalter für die dauerhafte Etablierung einer »Tyrannie der Mehrheit« erweisen. In diesem Fall wäre wohl eine Praxis der letzte Rettungsanker, die zwar nicht explizit in der US-Verfassung vorgesehen ist, deren Entwicklung aber in einem engen Zusammenhang mit dem politischen Denken der Gründerväter und ihrer Furcht vor einer »Tyrannie der Mehrheit« steht: die rechtliche Kon-

⁸¹ So die Wortwahl und das Argument bei Monika *Medick-Krakau*/Stefan *Robel*/Alexander *Brand*, Die Außen- und Weltpolitik der USA, in: Manfred *Knapp*/Gert *Krell* (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik (4. Aufl.), München/Wien 2004, S. 92-134 (106, 112 u. 122).

⁸² Eine Rückkehr der »imperialen Präsidentschaft« scheint sich denn auch bislang nicht abzuzeichnen. Vgl. dazu Söhnke *Schreyer*, Zurück zur »imperialen Präsidentschaft«? – Parteien, Präsident und Kongress Post-9/11 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 03/2003), Frankfurt a. M.

⁸³ Vgl. zur illiberalen (defekten) Demokratie *Merkel et. al.*, Defekte Demokratie, S. 261-276, die in diesem Zusammenhang auch von einer »Tyrannie der Mehrheit« sprechen (*ebd.*, S. 261).

⁸⁴ Zit. nach John *Dean*, Das Ende der Demokratie. Die Geheimpolitik des George W. Bush, Berlin 2004, S. 12.

⁸⁵ Darren W. *Davis*/Brian D. *Silver*, Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America, in: American Journal of Political Science 48 (Januar 2004) 1, S. 28-46 (28).

trolle exekutiver und legislativer Akte durch die Judikative (*judicial review*).⁸⁶ Ob und inwieweit der liberale Rechts- und Verfassungsstaat der USA in diesem Fall bereit und in der Lage wäre, seine Rolle als Gralhüter individueller Grund- und Freiheitsrechte wahrzunehmen, ist allerdings eine offene Frage. Der gegenwärtige vorsitzende Richter des Obersten Gerichtshofs, William Rehnquist, kam in seiner 1998 erschienenen Studie »All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime«, die sich mit der Rolle des *Supreme Court* in Kriegszeiten befasste, jedenfalls zu einer eher ernüchternden Einschätzung:

„Wenn die (höchstrichterliche) Entscheidung getroffen wird, nachdem die Kriegshandlungen beendet sind, ist es wahrscheinlicher, dass die persönlichen Freiheitsrechte favorisiert werden, als wenn sie getroffen wird, während der Krieg noch andauert.“⁸⁷

⁸⁶ „The mistrust against the democratic-elective organs typical of eighteenth century liberalism (remember the issue of tyranny of the majority which plays such an important role by James Madison)“, so Pasquale Pasquino, „makes plain, besides the federal structure, the early emergence of judicial review in America“ (*ders.*, Constitutional Adjunction and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy, in: Ratio Juris 11 (März 1998) 1, S. 38-50 (44)). Vgl. zur Entwicklung der rechtlichen Kontrolle exekutiver und legislativer Akte durch die Judikative in den USA exemplarisch Hudson, American Democracy in Peril, S. 69-77.

⁸⁷ Zit. nach Josef Braml, USA: Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz. Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte (SWP-Studie 05/2003), Berlin, S. 27. Von Daniel Krislov wird die bisherige Rolle der US-Judikative nach dem 11. September dagegen vorsichtig optimistisch bewertet: „(T)he courts are not especially likely to be active in checking surveillance activities of the government during the ongoing ‘war on terrorism’. This should not, however, be mistaken for an assertion that the courts are ineffective in protecting civil liberties during times of crisis. Rather, I am arguing that the courts may have already had great impact by passively preventing the passage of much repressive legislation“ (*ders.*, Civil Liberties and the Judiciary in the Aftermath of 9/11, in: William Crotty (Hrsg.), The Politics of Terror: The U.S. Response to 9/11, Boston (MA) 2004, S. 134-159 (155)).

Literatur

- John H. *Aldrich*, *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*, Chicago (IL)/London 1995.
- John H. *Aldrich*/David W. *Rohde*, *The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection*, in: Lawrence C. *Dodd*/Bruce I. *Oppenheimer* (Hrsg.), *Congress Reconsidered* (7. Aufl.), Washington D.C. 2001, S. 269-292.
- Andrew *Arato*, *The New Democracies and American Constitutional Design*, in: *Constellations* 7 (September 2000) 3, S. 316-340.
- Paul Allen *Beck*/Frank J. *Sorauf*, *Party Politics in America* (7. Aufl.), New York 1992.
- David *Beetham*, *Key Principles and Indices for a Democratic Audit*, in: *ders.* (Hrsg.), *Defining and Measuring Democracy*, London (u.a.) 1994, S. 25-43.
- John F. *Bibby*, *Politics, Parties, and Elections in America* (5. Aufl.), Belmont (CA) 2003.
- Jens *Borchert*/Gary *Copeland*, *USA. Eine politische Klasse von Entrepreneuren*, in: Jens *Borchert* (Hrsg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999, S. 456-479.
- Josef *Braml*, *USA: Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz. Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte* (SWP-Studie 05/2003), Berlin.
- David R. *Cameron*/Robert A. *Dahl*/Herbert A. *Kaufman*/Charles E. *Lindblom*/Theodore J. *Lowi*/James *Tobin*, *Roundtable Discussion: Politics, Economics, and Welfare*, in: Ian *Shapiro*/Grant *Reeher* (Hrsg.), *Power, Inequality, and Democratic Politics: Essays in Honor of Robert A. Dahl*, Boulder (CO) 1988, S. 153-167.
- Herbert *Croly*, *Progressive Democracy* (With a New Introduction by Sidney A. Pearson Jr.), New Brunswick (NJ)/London 1998.
- Robert A. *Dahl*, *Democracy and Its Critics*, New Haven (CT)/London 1989.
- Robert A. *Dahl*, *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven (CT)/London 2001.
- Robert A. *Dahl*, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven (CT)/London 1971.
- Darren W. *Davis*/Brian D. *Silver*, *Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America*, in: *American Journal of Political Science* 48 (Januar 2004) 1, S. 28-46.
- John *Dean*, *Das Ende der Demokratie. Die Geheimpolitik des George W. Bush*, Berlin 2004.
- Samuel J. *Eldersveld*/Hanes *Walton Jr.*, *Political Parties in American Society* (2. Aufl.), Boston (MA)/New York 2000.
- Dieter *Fuchs*, *Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien*, in: Michael Th. *Greven* (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen 1998, S. 151-179.
- Dieter *Fuchs*, *Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidialismus- und Veto-Spieler-Ansatzes*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS III 00-205, Berlin 2000.

- Peter F. *Galderisi*/Marni *Ezra*, Congressional Primaries in Historical and Theoretical Context, in: *dies./Michael Lyons* (Hrsg.), *Congressional Primaries and the Politics of Representation*, Lanham (MD) (u.a.) 2001, S. 11-26.
- Daniel C. *Hallin*, *The »Uncensored War«: The Media and Vietnam*, Berkeley (CA) (u.a.) 1989.
- John *Haskell*, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Boulder (CO) 2001.
- David *Held*, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995.
- Ludger *Helms*, Parteiorganisationen und parlamentarische Parteien in der amerikanischen Präsidentschaftdemokratie, in: *dies.* (Hrsg.), *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen 1999, S. 307-329.
- Jochen *Hils*, Asymmetrische Kommunikation? – »Newsbeats«, »Sound Bites« und US-Fernsehnachrichten im Vorfeld des Golf- und des Kosovokrieges, in: Ulrich *Albrecht*/Jörg *Becker* (Hrsg.), *Medien zwischen Krieg und Frieden*, Baden-Baden 2002, S. 75-95.
- Jochen *Hils*, Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September, in: Werner *Kremp*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier 2003, S. 425-458.
- Jochen *Hils*, Manipulation oder Symbiose? – Medien und politische PR im Kosovokrieg, in: Reinhard *Mutz*/Bruno *Schoch*/Ulrich *Ratsch* (Hrsg.), *Friedensgutachten 2001*, Münster (u.a.) 2001, S. 217-226.
- Jochen *Hils*, *Repräsentation, Kommunikation, Information. Mediendemokratie und die militärische Interventionspolitik der USA am Beispiel des Kosovo (1998-1999)*, Frankfurt a. M. 2003 (unveröffentlichtes Buchmanuskript).
- Jochen *Hils*/Jürgen *Wilzewski*, Von der »imperialen« zur »medialen« Präsidentschaft. Medieninformation, gesellschaftliche Partizipation und US-Außenpolitik am Beispiel des Golfkrieges 1991 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 02/1999), Frankfurt a. M.
- Jochen *Hils*/Jürgen *Wilzewski*, Zwischen Republik und Imperium. Die Außenpolitik der USA von Clinton zu Bush, in: Hans-Jürgen *Puhle*/Söhnke *Schreyer*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt a. M./New York 2004, S. 193-221.
- Nancy J. *Hirschmann*, The Future of Liberty in American Democratic Politics? Or the Future of Democracy for the Politics of Liberty?, in: Gerald M. *Pomper*/Marc D. *Weiner* (Hrsg.), *The Future of American Democratic Politics: Principles and Practices*, New Brunswick (NJ)/London 2003, S. 73-90.
- Richard *Hofstadter*, *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley (CA) 1969.
- William E. *Hudson*, *American Democracy in Peril: Eight Challenges to America's Future* (4. Aufl.), Washington D.C. 2004.
- Lawrence R. *Jacobs*/Robert Y. *Shapiro*, Politics and Policymaking in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness, in: Jeff *Manza*/Fay Lomax *Cook*/Benjamin I. *Page* (Hrsg.), *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, Oxford (u.a.) 2002, S. 54-75.

- Wolfgang Jäger, Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, München 1992.
- Jeffrey M. Jones, Bush Averages Near-Record 86% Job Approval Rating in Fourth Quarter, Gallup Poll Analyses, 17. Januar 2002 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr020117.asp>).
- Richard L. Kaplan, Politics and the American Press: The Rise of Objectivity, 1865-1920, Cambridge (u.a.) 2002.
- Richard S. Katz/Peter Mair, The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (Hrsg.), Political Parties: Old Concepts and New Challenges, Oxford (u.a.) 2002, S. 113-135.
- Samuel Kernell, Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, Washington D.C. 1986.
- Anthony King, The Vulnerable American Politician, in: British Journal of Political Science 27 (Januar 1997) 1, S. 1-22.
- Helmut Klumpjan, Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Opladen 1998.
- Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen (HSFK-Report 01/2003), Frankfurt a. M.
- Daniel Krislov, Civil Liberties and the Judiciary in the Aftermath of 9/11, in: William Crotty (Hrsg.), The Politics of Terror: The U.S. Response to 9/11, Boston (MA) 2004, S. 134-159.
- James M. Lindsay, Apathy, Interest, and the Politics of American Foreign Policy, in: Bernhard May/Michaela Hönicke Moore (Hrsg.), The Uncertain Superpower: Domestic Dimensions of U.S. Foreign Policy After the Cold War, Opladen 2003, S. 41-55.
- James M. Lindsay, The New Apathy: How an Uninterested Public Is Reshaping Foreign Policy, in: Foreign Affairs 79 (September/Oktober 2000) 5, S. 2-8.
- Juan J. Linz, Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (Hrsg.), Political Parties: Old Concepts and New Challenges, Oxford (u.a.) 2002, S. 291-317.
- Juan J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy, Baltimore (MD)/London 1994, S. 3-87.
- Donald J. Maletz, Tocqueville's Tyranny of the Majority Reconsidered, in: Journal of Politics 64 (August 2002) 3, S. 741-763.
- Monika Medick-Krakau/Stefan Robel/Alexander Brand, Die Außen- und Weltpolitik der USA, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik (4. Aufl.), München/Wien 2004, S. 92-134.
- Wolfgang Merkel, »Eingebettete« und defekte Demokratien. Theorie und Empirie, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt a. M./New York 2003, S. 43-71.
- Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery, Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen 2003.

- Sidney M. *Milkis*, Political Parties and Constitutional Government: Remaking American Democracy, Baltimore (MD)/London 1999.
- John E. *Owens*, The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership – Committee Relations in the 104th Congress, in: British Journal of Political Science 27 (April 1997) 2, S. 247-272.
- Benjamin I. *Page*, The Semi-Sovereign Public, in: Jeff *Manza*/Fay Lomax *Cook*/Benjamin I. *Page* (Hrsg.), Navigating Public Opinion: Polls, Policy and the Future of American Democracy, Oxford (u.a.) 2002, S. 325-344.
- Benjamin I. *Page*/Robert Y. *Shapiro*, The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences, Chicago (IL)/London 1992.
- Pasquale *Pasquino*, Constitutional Adjunction and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy, in: Ratio Juris 11 (März 1998) 1, S. 38-50.
- Barbara *Pfetsch*, »Amerikanisierung« der politischen Kommunikation? Politik und Medien in Deutschland und den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41-42 (5. Oktober 2001), S. 27-36.
- Barbara *Pfetsch*, Government News Management, in: Doris *Graber*/Denis *McQuail*/Pippa *Norris* (Hrsg.), The Politics of News: The News of Politics, Washington D.C. 1998, S. 70-93.
- James P. *Pfiffner*, The President and Congress at the Turn of the Century: Structural Sources of Conflict, in: James A. *Thurber* (Hrsg.), Rivals for Power: Presidential Congressional Relations (2. Aufl.), Lanham (MD) (u.a.) 2002, S. 27-47.
- Stephen *Ponder*, Managing the Press: Origins of the Media Presidency, 1897-1933, New York 1998.
- Hans-Jürgen *Puhle*, Democratic Consolidation and »Defective Democracies«, Frankfurt a. M. 2004 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Hans-Jürgen *Puhle*, Was ist Populismus?, in: Helmut *Dubiel* (Hrsg.), Populismus und Aufklärung, Frankfurt a. M. 1986, S. 12-32.
- Giovanni *Sartori*, Demokratietheorie, Darmstadt 1997.
- Michael *Saward*, Democratic Theory and Indices of Democratization, in: David *Beetham* (Hrsg.), Defining and Measuring Democracy, London (u.a.) 1994, S. 6-24.
- Michael *Saward*, Enacting Democracy, in: Political Studies 51 (März 2003) 1, S. 161-179.
- Michael *Saward*, Reconstructing Democracy: Current Thinking and New Directions, in: Government and Opposition 36 (Oktober 2001) 4, S. 559-581.
- Susan E. *Scarrow*, Democracy within – and without – Parties, in: Party Politics 5 (Juli 1999) 3, S. 275-282.
- Manfred G. *Schmidt*, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Michael Th. *Greven* (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 181-199.
- Manfred G. *Schmidt*, Political Performance and Types of Democracy: Findings From Comparative Studies, in: European Journal of Political Research 41 (Januar 2002) 1, S. 147-163.

- Siegfried J. *Schmidt*, Die Wirklichkeit des Beobachters, in: Klaus *Merten*/Siegfried J. *Schmidt*/Siegfried *Weischenberg* (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Opladen 1994, S. 3-19.
- Söhnke *Schreyer*, Neue Politiker und Parteiströmungen im Kongress. Zum Wandel der Struktur politischer Entscheidungsprozesse (1959-1994), Frankfurt a. M./New York 1997.
- Söhnke *Schreyer*, Zurück zur »imperialen Präsidentschaft«? – Parteien, Präsident und Kongress Post-9/11 (ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht 03/2003), Frankfurt a. M.
- Martin *Shefter*, Political Parties and the State: The American Historical Experience, Princeton (NJ) 1994.
- George *Tsebelis*, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (Juli 1995) 3, S. 289-325.
- Jürgen *Wilzewski*, Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika, in: Werner *Kremp*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 63-91.

Über den Autor / About the Author:

Dr. Jochen Hils, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Frankfurt am Main, assoziiertes Mitglied am Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF).

Forschungsschwerpunkte: liberale Theorie der Internationalen Beziehungen, Demokratie / Medien und US-Außenpolitik, militärische Interventionspolitik der USA, politisches System der USA.

Publikationen (Auswahl): Repräsentation, Kommunikation, Information: Mediendemokratie und die militärische Interventionspolitik der USA am Beispiel des Kosovo (1998-1999) (Dissertation, Druck i. V.); zusammen mit Jürgen Wilzewski, Zwischen Republik und Imperium. Die Außenpolitik der USA von Clinton zu Bush, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt am Main/New York 2004, S. 193-221; Jochen Hils, Goodbye Leadership. Die Balkanpolitik der USA nach dem 11. September, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 425-458.